

ENCUENTRO DE  
ECONOMIA  
PUBLICA



Departamento de Teoría Económica y Economía Política  
Universidad de Sevilla  
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995

## COMUNICACIÓN

*Esquemas de nivelación en sistemas de financiación descentralizados.  
Algunos comentarios a la fórmula propuesta en el libro blanco.*

Francisco PEDRAJA CHAPARRO  
Ana AGÚNDEZ GARCÍA

Departamento Economía Aplicada. Universidad de Extremadura.



## INTRODUCCION

En su reunión del día siete de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) acordó la elaboración de un Libro Blanco por un grupo de expertos independientes sobre los problemas actuales de la financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y sus posibles vías de solución.

Dicho Informe fue presentado en dos partes, una en octubre de 1994 y otra en marzo de 1995<sup>1</sup>. En la primera se ofrece inicialmente un inventario de los problemas de la financiación de las CCAA a partir de un análisis histórico del proceso descentralizador. A continuación se incluye la opinión del mencionado proceso mostrada por sus protagonistas, Administración Central y CCAA, tratando de apreciar el origen de los problemas previamente identificados. Posteriormente, se exponen las líneas de reforma y sus contenidos básicos.

En la segunda parte se desarrolla cada uno de los aspectos fundamentales del modelo propuesto: la descentralización de los ingresos y la corresponsabilidad fiscal, el cálculo de las transferencias de nivelación y otras cuestiones relacionadas con la solidaridad y, por último, las tareas de coordinación que habrán de ser reforzadas como consecuencia de las fórmulas propuestas.

El punto de partida es, como dijimos, la identificación de los problemas básicos del actual sistema de financiación de las CCAA, lo que no impide que, globalmente, se valore positivamente el funcionamiento del mismo durante estos años. Tales defectos, ampliamente compartidos<sup>2</sup>, pueden sintetizarse como sigue:

- Falta de corresponsabilidad fiscal. El proceso descentralizador se caracteriza por una fuerte asimetría, debido a diversas razones (tanto de diseño inicial del sistema como de su desarrollo posterior) en la que se produce una fuerte descentralización de gastos junto a una reducida descentralización de ingresos. Esa situación se verá acrecentada en el futuro a medida que se vayan completando los traspasos de educación y sanidad.

- Falta de un criterio redistributivo explícito a partir del cual establecer un mecanismo apropiado de nivelación financiera o, si se quiere, insatisfacción con el grado de solidaridad del sistema de financiación.

- Necesidad de mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias y de endeudamiento.

Como puede apreciarse, la identificación de los problemas, fruto de una revisión del sistema de financiación, no son sino insatisfacciones con el grado de cumplimiento de principios básicos que deben presidir todo esquema de financiación descentralizado, es decir: autonomía-corresponsabilidad, nivelación-solidaridad y coordinación.

La comunicación que se presenta es un comentario al esquema de nivelación propugnado por los expertos y se centra por tanto en cuestiones de equidad y solidaridad. Después de una breve síntesis del mismo, las observaciones que siguen se refieren a cuatro aspectos fundamentales: la opción de nivelación elegida, los "criterios" de equidad enunciados, el posible conflicto con el principio de autonomía y una referencia final a la dimensión temporal del mencionado esquema.

---

<sup>1</sup> Monasterio, C., Perez, F., Sevilla, J.V. y Solé, J. (1994/95)

<sup>2</sup> Vid. por ejemplo, Monasterio, C. y Suarez, J. (1993) y los trabajos de otros autores (Solé, J., Ruiz Huerta, J., Pedraja, F. y Tanco, J.) incluidos en esta misma obra



## SINTESIS DEL ESQUEMA DE NIVELACION PROPUESTO

El punto de partida del modelo de financiación propuesto es la determinación y cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas con una idea o principio general de fondo:

"El esquema de nivelación debe permitir que cada Comunidad autónoma, con independencia de su capacidad fiscal, pueda prestar, con un determinado esfuerzo fiscal, un mismo nivel de servicios transferidos".

Para el cálculo de las necesidades relativas de las CCAA, el Libro Blanco propone cuatro "criterios de equidad":

G\*1) Igualdad de capacidad de gasto por habitante.

G\*2) Igualdad de capacidad de gasto por usuario.

G\*3) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente.

G\*4) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente ajustado.

El primero de ellos supone que un nivel semejante de servicios transferidos puede alcanzarse siempre que se iguale el gasto per cápita.

El segundo, incide en la necesidad de diferenciar a los usuarios de los servicios de los habitantes. En ese sentido, se citan los casos de educación, donde se considera usuarios a la población menor de 25 años, y vivienda y servicios sociales, en los que aquellos se corresponden con la población situada en los dos cuartiles más bajos de renta.

El tercero establece distinciones entre los propios usuarios por los mayores costes que producen alguna categoría de ellos como sucede en el caso de la sanidad con los ancianos frente al resto de usuarios.

Por último, el cuarto "criterio" contempla la inclusión de diferencias en los costes por unidad de output a causa de determinadas circunstancias (superficie, orografía, insularidad, etc).

Los anteriores "criterios" darían lugar a posiciones relativas diferenciadas entre CCAA con independencia de la financiación que se garantice (G\*). Los expertos insisten en la dimensión esencialmente política de la elección entre los "criterios" señalados.

Una segunda decisión del mismo carácter, es decir, con un fuerte componente político, es la determinación del gasto total garantizado o grado de suficiencia relativa del sistema (G\*). El gasto garantizado en la CAi (G\*i) será igual a  $G_i/G^*$ .

El volumen de gasto garantizado se establece para dos situaciones competenciales distintas. Una considera las transferencias comunes y de educación; otra añade a la anterior la sanidad. Al considerar los recursos necesarios para financiar el gasto garantizado, se supone la equivalencia financiera en relación al sistema actual y se mantiene, en consecuencia, el grado de suficiencia relativa del sistema. Sin embargo, no se incluyen en esos ingresos las transferencias codicionadas (Fondo de Compensación Interterritorial, fondos estructurales de la UE, Convenios de inversión, etc....).

El paso siguiente será buscar la financiación para ese volumen de gasto previamente fijado. Ello ha de hacerse, siguiendo al Libro Blanco, mediante mecanismos que potencien la corresponsabilidad fiscal, cuya ausencia es, como dijimos, otro de los principales defectos del sistema de financiación. Según el Informe, el camino lógico ante la asimetría del proceso descentralizador será llevar a cabo una descentralización también de los ingresos, y reducir



con ello, el grado de dependencia financiera (vía subvenciones) de la hacienda central. Esa descentralización ha de ser cualificada, es decir, ha de producirse mediante instrumentos que proporcionen a las CCAA una auténtica corresponsabilidad fiscal, interpretada por los expertos como aquellos cuya utilización es perceptible por los ciudadanos y otorgan a las CCAA algún poder normativo<sup>3</sup>. Lo anterior les lleva a descartar fórmulas como las participaciones territorializadas en la recaudación del IRPF y los tributos cedidos.

La fórmula financiera propuesta, "los tributos compartidos" o "impuestos autonómicos normalizados", son recargos sobre la base imponible de una serie de impuestos estatales, en concreto: IRPF, IVA (fase minorista), impuestos especiales y tributos actualmente cedidos<sup>4</sup>.

Determinadas las necesidades de gasto y lo que podríamos denominar la financiación propia (vía impuestos autonómicos normalizados), faltaría únicamente establecer las subvenciones de nivelación. Un paso previo es imprescindible, fijar un esfuerzo fiscal standard para, a partir de él, obtener la recaudación normativa con los impuestos autonómicos normalizados ( $T_i^*$ ) y, por diferencia, las correspondientes transferencias de nivelación ( $S_i^*$ ).

$$S_i^* = G_i^* - T_i^*$$

El esfuerzo fiscal standard es definido en el Informe como aquel que permite a la comunidad con mayor capacidad fiscal cubrir exactamente sus necesidades de gasto con el producto de sus impuestos normalizados.

Una vez calculadas las transferencias de nivelación en el momento inicial, el Informe contempla, en su primera parte, dos alternativas. Repetir el cálculo anualmente, o revisarlo cada cierto tiempo<sup>5</sup>, evolucionando anualmente según la tasa de variación del PIB. En la segunda, los expertos se decantan por esta última alternativa.

### DESEQUILIBRIOS FISCALES Y NIVELACION: COMENTARIOS

La asimetría del proceso descentralizador aunque especialmente agudo en España, no es un fenómeno único en los países con haciendas descentralizadas. Hay razones de diverso tipo (evitar competencia fiscal, distributivas, etc.) que aconsejan mantener determinadas figuras en manos de la hacienda central y que justifican, por tanto, la existencia de subvenciones para cumplir el objetivo de equidad vertical, es decir, para corregir los desajustes relativos de unas esferas de la hacienda frente a otras entre los ingresos fiscales y las competencias de gasto. Pero también es cierto que uno de los grandes retos que tiene hoy planteada la Teoría del Federalismo Fiscal es evitar que esas subvenciones, con finalidades equilibradoras, no creen más problemas que los que tratan de solucionar ya que su presencia excesiva va en contra de la autonomía y vitalidad en la toma de decisiones

---

<sup>3</sup> En otras partes señalan que las CCAA deben poder determinar su volumen y estructura de ingresos añadiendo, como requisito aconsejable para la selección de fórmulas financieras descentralizadas, que aquellos puedan "generar patrones distributivos alternativos"

<sup>4</sup> No es objeto de este trabajo el examen de las fórmulas propuestas en relación al principio de corresponsabilidad fiscal. Una valoración general en ese sentido puede encontrarse en Ruiz-Huerta J y Lopez Laborda J (1994)

<sup>5</sup> Actualmente el porcentaje de participación en ingresos se revisa cada cinco años



descentralizadas<sup>6</sup>.

Cuando dentro de una misma esfera de gobierno hay desajustes entre competencias (sus necesidades de gasto) y las capacidades fiscales entre distintas unidades se dice que existen desequilibrios fiscales horizontales que tratan de ser corregidos también mediante esquemas de subvenciones generales.

A medida que se ceda capacidad tributaria a las regiones desde la Hacienda central, para una distribución de competencias dada, irá perdiendo importancia el objetivo de equidad vertical y las subvenciones atenderán en mayor medida a la corrección de desequilibrios fiscales horizontales<sup>7</sup>.

En el extremo, si a las dos esferas se les proporciona, de acuerdo con sus necesidades de gasto la misma capacidad tributaria relativa, las subvenciones generales atenderían exclusivamente al objetivo de equidad horizontal, produciéndose transferencias de diverso signo entre las propias CCAA<sup>8</sup>.

Las diferencias en los niveles de cobertura de las necesidades, para un mismo esfuerzo fiscal, se deben a diferencias en capacidades tributarias, en las necesidades de gasto o en ambas. A su vez, las diferencias en las necesidades de gasto surgen porque:

a) el número de unidades de output necesario para proporcionar un determinado nivel de servicio sea distinto. Eso puede suceder porque para una misma población no coincidan el número de habitantes con el de usuarios ( en educación, población en edad escolar) y/o porque los usuarios requieran gastos diferentes entre ellos para un mismo nivel de prestación (en sanidad usuarios de mayor edad).

b) Los costes por unidad de output difieran. Así sucede con los Km de carretera en función de la orografía.

¿Cómo se articularía un esquema de equiparación para corregir los anteriores desequilibrios?

Sean  $NG_i$  las necesidades de gasto de la  $CA_i$  y  $G_i^*$  el gasto garantizado que permite igualar el nivel de cobertura de sus necesidades como sucede con el resto de comunidades

$$\frac{G_i^*}{NG_i} = \frac{G_j^*}{NG_j} \quad \forall i, j$$

Definamos la recaudación normativa  $T_i^*$ , como aquella que se obtiene al aplicar el tipo standard o esfuerzo fiscal standard  $t_s$  a la base imponible de la Comunidad  $i$ ,  $B_{li}$ , cualquiera que esta sea.

---

<sup>6</sup> Oates, W.E (1992).

<sup>7</sup> Por el contrario, dada una determinada capacidad tributaria cedida desde la hacienda central, a medida que se descentralicen competencias, aumentará la importancia del objetivo de equidad vertical de las subvenciones.

<sup>8</sup> La restricción establecida por el Grupo de expertos, de que no se produzcan transferencias negativas (desde las CCAA a la Hacienda central) al definir el esfuerzo fiscal standar como aquel que permite a la Comunidad con mayor capacidad tributaria cubrir exactamente el nivel de cobertura fijado de sus necesidades de gasto, mantiene el objetivo de equidad vertical de las subvenciones aunque este pierda importancia en relacion a la situación de partida



La subvención de nivelación  $S_i^*$ , será aquella que permita alcanzar el gasto garantizado  $G_i^*$  una vez restada la recaudación normativa:

$$S_i^* = G_i^* - T_i^*$$

La financiación total con la que contará esa Comunidad,  $F_i^*$ , vendrá dada por la anterior subvención ( $S_i^*$ ) y los ingresos tributarios propios  $I_i^*$ , resultado de aplicar a su base imponible un determinado tipo impositivo  $t_e$ . Ese tipo real puede o no coincidir con el estandar ( $t_s$ ).

$$F_i = I_i + S_i^*$$

$$I_i = t_e \times BI_i$$

En el caso de que coincidan ambos tipos ( $t_e = t_s$ ) el nivel de cobertura de sus necesidades es el garantizado, que iguala al garantizado en las demás comunidades.

Si  $t_e = t_s$ :

$$F_i = T_i^* + S_i^* = G_i^* \rightarrow \frac{G_i^*}{NG}$$

En el caso de que no coincida, el nivel de cobertura será superior al garantizado, si  $t_e > t_s$ ; o inferior si  $t_e < t_s$ . Si  $t_e \neq t_s$ :

$$F_i \neq G_i^*$$

Si  $t_e > t_s$ :

$$I_i > T_i^* \quad F_i > G_i^* \quad \frac{F_i}{NG} > \frac{G_i^*}{NG}$$

Si  $t_e < t_s$ :

$$I_i < T_i^* \quad F_i < G_i^* \quad \frac{F_i}{NG} < \frac{G_i^*}{NG}$$

Hemos creído conveniente hacer esta breve presentación para poder realizar una serie de observaciones al esquema de nivelación propuesto por los expertos que básicamente se ajusta al modelo anterior. Observaciones que pueden ordenarse en los siguientes epígrafes.

#### 1ª) Equiparación de la capacidad fiscal frente al potencial fiscal.

La opción elegida se conoce en la literatura del Federalismo Fiscal como equiparación de la "capacidad fiscal" y es la más común en los sistemas comparados frente a otras opciones como la equiparación del "potencial fiscal".

Observando el cuadro nº 1, comprobamos en efecto que, si se aplica el tipo estandar (5%), las comunidades A y B obtienen un mismo nivel de cobertura de sus necesidades (50%) y si se utilizan tipos distintos (del 2% en A' y del 10% en B') los niveles de cobertura son diferentes. En este último caso, incluso la comunidad relativamente más pobre (B') obtiene una cobertura superior (62,5%) que la más rica (A') que alcanza el 35%. Pero no es menos cierto que, aplicando tipos iguales (del 10% por ejemplo) se obtienen niveles de



Cuadro 1

## SISTEMAS DE NIVELACION

## SISTEMA DE NIVELACION DE LA CAPACIDAD FISCAL

	A	B	E		A'	B'	E'	A''	B''	E''
Base imponible (BI)	1000	500	1500	Base Imponible (BI)	1000	500	1500	1000	500	1500
tipo estándar (ts)	5%	5%	15%	tipo efectivo (te)	2%	10%	15%	10%	10%	15%
Recaudación Normativa (T*) $ts \times BI$	50	25	225	Recaudación Real (T): $te \times BI$	20	50	225	100	50	225
Necesidades de Gasto (NG)	200	200	200	Necesidades de Gasto (NG)	200	200	200	200	200	200
Gasto Garantizado (G*) para ts	100	100	100	Ingresos Totales (IT) = $T + S^*$	70	125	100	150	125	100
Transferencias de nivelación (S*) $G^* - T^*(ts)$	50	75	-125	Transferencias de nivelación (S*) constantes	50	75	-125	50	75	-125
Cobertura de las necesidades (Cob) $G^*/NG^*$	50%	50%	50%	Cobertura de las necesidades (Cob): $G^*/NG^*$	35%	62,5%	50%	75%	62.5%	50%



cobertura distintos (más favorables en la comunidad más rica) salvo que esos tipos idénticos coincidan con el estandar.

Lo anterior permite apreciar las diferencias entre un sistema de nivelación de capacidades fiscales (el propuesto) frente a otro que equipare el potencial fiscal, opciones distintas con respecto a los principios de eficiencia y equidad<sup>9</sup>.

El esquema elegido presenta ventajas evidentes. Todos los cambios en los gastos locales recaen sobre los impuestos locales, de manera que no hay ningún subsidio implícito o impuesto implícito sobre los aumentos de gasto causado por el plan de subvenciones (en favor de la eficiencia). Sin embargo, las subvenciones globales se traducen, como hemos visto, en desigualdades en áreas con esfuerzos comunes, a menos que se realice el esfuerzo estandar (ts), lo que resulta más perjudicial cuanto menor sea la capacidad tributaria estandar ( $T^*i$ ) con respecto al gasto garantizado ( $G^*i$ ). Como puede apreciarse en el cuadro anterior, un incremento de 5 puntos en el tipo impositivo estandar (del 5% al 10%) provoca un aumento de 25 puntos en el grado de cobertura de A" (comunidad más rica) y de 12,5 puntos en la B". Es decir, el doble en la comunidad relativamente más rica comparada con la más pobre, la misma relación que existe entre las capacidades tributarias de una y otra.

El problema anterior puede resolverse haciendo que la subvención que reciba cada área dependa de su esfuerzo fiscal, solución esta que tendrá, no obstante, otros inconvenientes como, por ejemplo, que las subvenciones de cada área dependen de los tipos impositivos establecidos, lo que crea incertidumbre bien sobre el volumen global de subvenciones<sup>10</sup>, o sobre la subvención final que recibirá cada área.

## 2ª) Cálculo de las necesidades de gasto y criterios de equidad.

No nos parece apropiada la identificación de elementos que han de tenerse en cuenta a la hora de calcular las necesidades de gasto con "criterios diferentes de equidad". Las denominaciones del Informe, "población", "usuarios", "usuarios equivalentes" y "usuarios equivalentes ajustados" pueden reconducirse fácilmente a la terminología habitual sobre determinación de necesidades de gasto.

Las tres primeras son aspectos que afectan al número de unidades de output necesarias para alcanzar un determinado nivel de servicio (apartado (a) anterior). La última, trata de recoger las diferencias en los costes por unidad de output (apartado (b)).

Si pudieran calcularse las necesidades teniendo en cuenta todos los factores implicados, no deberíamos detenernos en ninguna etapa, es decir, tendríamos que llegar hasta el cálculo del gasto por usuario equivalente ajustado, siguiendo la terminología del Informe<sup>11</sup>.

Ese "camino de perfección" está plagado de problemas y por ello hubiera sido conveniente una valoración de cada uno de esos pasos por parte de los expertos. Lo que resulta evidente, como acertadamente señala el grupo, es la dimensión política de esa decisión. El cálculo de la importancia relativa de cada CA en las necesidades de gasto globales requiere, en última instancia la aceptación política.

---

<sup>9</sup> King D (1984), Cap 5.

<sup>10</sup> Situación nada conveniente dadas las restricciones financieras actuales

<sup>11</sup> La fórmula de reparto o cálculo se verá modificada en función de las competencias consideradas ya que cada CA tendrá un indicador para cada servicio



Lo anterior significa que aunque no haya un esquema de nivelación diseñado a partir de un criterio redistributivo explícito, existe un "acuerdo" sobre el reparto de los fondos actuales (FFF). Proponer entonces los distintos "criterios de equidad" aunque sea a modo de orientación, partiendo de la restricción básica de la equivalencia financiera con el sistema actual, provoca, como puede apreciarse en el cuadro nº 2 ganadores y perdedores según el criterio que se aplique en relación a la situación actual. Ello hace difícilmente aplicable cualquier propuesta con esa restricción. Históricamente, los cambios en la participación relativa de las CCAA en la financiación global, se han producido con aumentos en la financiación garantizada<sup>12</sup>.

La determinación de G\* o grado de suficiencia relativa es en principio una decisión independiente y con un claro componente político, aunque, como hemos dicho, unida tradicionalmente a la decisión del reparto de los fondos garantizados. Un aumento en G\*, suponiendo que exista un acuerdo y por tanto se acepte la distribución relativa de los fondos garantizados, puede contemplarse entonces como un mayor compromiso en términos de nivelación<sup>13</sup>.

### **3ª) Autonomía y nivelación: compatibilidad y conflicto.**

Las cuestiones de autonomía y nivelación son abordadas acertadamente por los expertos de manera conjunta. El motivo no es sólo político, difícilmente puede avanzarse en la autonomía sin el consenso en aspectos de nivelación; sino también técnico ya que los instrumentos seleccionados acaban teniendo efecto sobre todos los principios.

El cuadro nº 3 representa una síntesis de diversas situaciones en relación a los principios de autonomía y solidaridad. Aunque uno tienda a asociar baja autonomía con una alta nivelación (cuadrante III) y una baja nivelación con una alta autonomía (cuadrante II), lo cierto es que, inicialmente, son compatibles grados distintos en el cumplimiento de ambos principios y es posible, por tanto, cualquier posición en el cuadro.

Aún siendo compatibles, son explicables las preocupaciones de las CCAA con una reducida capacidad tributaria ante un proceso de descentralización fiscal en el que se modifica la importancia relativa de las fuentes que financian el gasto garantizado en favor de la tributación propia. Esa es la razón por la que la descentralización fiscal debe estar acompañada por una nivelación apropiada y suficiente. Es decir, un gasto garantizado distribuido correctamente en función de las necesidades relativas de gasto y un gasto garantizado lo suficientemente elevado. Decisiones ambas que deben contar con un acuerdo político.

Lógicamente para cualquier grado de autonomía, si se pretende aumentar la nivelación (el grado de cobertura de las necesidades en las CCAA) es preciso incrementar la presión fiscal<sup>14</sup>. Ahora bien, si entendemos la autonomía no como descentralización fiscal o reducción del grado de dependencia financiera, sino como la posibilidad de diferenciación de tipos para

---

<sup>12</sup> Una vía, para las CCAA del 143, podría ser aprovechar los nuevos traspasos de competencias para aproximarse al "criterio" de equidad sobre el que se produzca el acuerdo.

<sup>13</sup> Podría suceder que la financiación real únicamente reprodujera la distribución de servicios entre las CCAA sin ningún afán nivelador y que los aumentos de financiación repitiesen la situación inicial, pero difícilmente eso sería aceptado en las sucesivas revisiones del sistema de financiación

<sup>14</sup> O disminuir el grado de cobertura de la Hacienda central o aumentar el déficit



COMPARACION DE LA SITUACION ACTUAL (INCLUIDA EDUCACION, REPARTIDA ENTRE LAS COMUNIDADES DEL 143, SEGUN UN CRITERIO DE IGUALDAD DE GASTO POR HABITANTE) CON LAS PROPUESTAS DEL LIBRO BLANCO PARA EL ESCENARIO A. AÑO 1992.

COMUNIDADES	TOTAL ACTUAL + EDUCACION		G*1A	G*21A	G*23A
	Miles de ptas.	Indice			
Cataluña	470208727.20	100	110.08	100.11	96.81
Galicia	240946046.00	100	96.67	92.63	93.99
Andalucía	566737376.70	100	104.26	116.91	114.61
Valencia	267950058.80	100	122.53	123.59	119.46
Canarias	144066095.60	100	88.43	104.10	116.52
TOTAL COM. 151	1689908304.30	100	106.34	108.74	107.65
Asturias	97825417.44	100	95.56	83.18	83.22
Cantabria	49168759.09	100	91.48	86.15	84.72
La Rioja	27680015.00	100	81.31	69.26	70.06
Murcia	86042391.21	100	103.56	115.38	112.80
Aragón	119455872.67	100	84.96	74.81	80.23
Castilla-La Mancha	167418598.15	100	84.43	86.54	92.93
Extremadura	109608348.09	100	82.64	89.23	93.31
Baleares	60622995.93	100	99.96	111.82	120.22
Madrid	411670219.49	100	102.49	97.06	92.69
Castilla-León	261412241.23	100	83.27	77.12	81.84
TOTAL COM. 143	1390904858.30	100	92.29	89.38	90.70
TOTAL	3080813162.60	100	100.00	100.00	100.00



Cuadro 3

REFERENCIAS

		AUTONOMÍA	
		BAJA	ALTA
NIVELACIÓN	BAJA	I	II
	ALTA	III	IV

Supuestos que las necesidades de largo plazo se mantengan

Porque, F. (1994).



ajustar impuestos y niveles en la prestación de los servicios a las preferencias de las distintas comunidades, existirá un conflicto potencial en la medida que queramos incrementar la nivelación y mantener un determinado grado de autonomía. Cuanto más elevados sean los tipos exigidos, necesarios para mayores nivelaciones, más difícil será relativamente la diferenciación (problema de incentivos).

#### 4ª) Nivelación en el tiempo.

Una cosa es garantizar un nivel de cobertura similar en un año para un esfuerzo fiscal determinado y otra bien distinta es que se mantenga dicho nivel de cobertura a lo largo del tiempo y con un grado similar para todas las CCAA. Si se pretende eso último, deberían recalcularse cada año las capacidades tributarias, las recaudaciones normativas, etc. Esa es una opción costosa técnicamente, pero también políticamente ya que supone abrir anualmente una discusión sobre las variables implicadas lo que no es bueno para la estabilidad del sistema.

Otra postura es la seguida por el grupo que opta por fijar una regla de evolución (concretamente la tasa de evolución del PIB) sobre las transferencias de nivelación. Fijar una regla de evolución sobre las transferencias supone asumir que tanto las necesidades de gasto como la recaudación normativa crecen a la misma tasa, coincidente a su vez con la de las transferencias.

Como ese no tiene por qué ser el caso (las recaudaciones tributarias pueden evolucionar de muy diversa forma y lo mismo ocurrirá con las necesidades) se producirán entonces discrepancias en los grados de cobertura aunque los resultados puedan ser muy diversos y no asociados siempre a "región rica favorecida frente a región pobre". Ello dependerá de varios factores: tasas de crecimiento de las bases y las subvenciones, importancia de los ingresos propios en la financiación, evolución real de las necesidades, ...).

Alternativamente, podría fijarse una regla de evolución sobre el Gasto garantizado<sup>15</sup> y calcular las transferencias de nivelación como diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa de cada año. En ese caso, el grado de cobertura se mantiene y también, como sucedía anteriormente, la situación puede resultar perjudicial o beneficiosa para la Hacienda central. No deben olvidarse, sin embargo, los problemas de incentivos que plantea esta forma de calcular las transferencias.

Parece conveniente, no obstante, diferenciar aquellos cambios en la recaudación fruto del ejercicio de la autonomía, los producidos por ejemplo por modificaciones en los tipos impositivos, de aquellos otros fruto de una actitud pasiva por parte de las CCAA como sucede con los aumentos de recaudación por cambios en las bases imponibles manteniendo tipos cuando ni siquiera se tienen competencias en gestión (piénsese en las actuales participaciones territoriales en el IRPF)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Suponemos que las necesidades de gasto evolucionan a esa misma tasa

<sup>16</sup> Pedraja, F (1994)



Todo lo anterior nos lleva a apoyar una postura intermedia de manera que los desiguales ingresos de las Comunidades se mantengan dentro de unos límites aceptables con topes máximos y suelos mínimos en la evolución de la financiación.

## **REFERENCIAS**

- King, D. (1984): Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government. Ed. George Allen & Unwin. London.
- Monasterio, C. y Suárez, J. (1993): "Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España". Fundación BBV.
- Monasterio, C., Perez, F., Sevilla, J.V. y Solé, J.(1994/95): Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Primera y segunda parte, mimeo.
- Oates, W.E. (1992): "Descentralization of the Public Sector: an Overview", Studies in Fiscal Federalism, E. Elgar.
- Pedraja, F. (1994): "Una Valoración de las Participaciones Territorializadas en el IRPF como Instrumento de Financiación de las Comunidades Autónomas". Instituto de Estudios Fiscales. Mimeo, Mayo, 1994.
- Ruiz-Huerta, J. y López Laborda, J. (1994): "Hacia un Nuevo Modelo de Financiación Autonómica", Informe de Comunidades Autónomas, 1993. Barcelona: Instituto de Derecho Público.